

УДК 340.134(476)

## КОНСТИТУЦИОННОСТЬ КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЙ ПРИНЦИП НОРМОТВОРЧЕСТВА

**П.В. СОЛОВЬЕВ***(Полоцкий государственный университет)*

*Исследуется принцип конституционности в нормотворчестве. Раскрыто его содержание с позиций юридической науки и законодательных положений. Проанализировано соотношение категорий «конституционность», «законность», «конституционная законность». Обоснована позиция отказа от использования термина «конституционная законность». Предложено авторское понимание содержания принципа конституционности в нормотворчестве. Дана оценка замене принципа конституционности на принцип законности в актах, регулирующих нормотворческую деятельность. Рассмотрены состояние и перспективы развития в Республике Беларусь предварительного судебного конституционного контроля законопроектов.*

**Введение.** Действующий Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [1], законодательно закрепляя принципы нормотворчества, на первое место ставит принцип конституционности. Подобный подход законодателя к изложению статьи об основных принципах нормотворчества не случаен.

Важнейшее значение для нормотворческой деятельности в любой сфере общественных отношений имеет принцип конституционности, поскольку конституционность – «это не просто самостоятельный принцип, а интегрирующее понятие, объединяющее в своем содержании такие основные ценности, как верховенство права, приоритет прав и свобод человека, народовластие, разделение властей, политический плюрализм, свобода экономической деятельности» [2, с. 30] и другие основы регулирования общественных отношений.

**Основная часть.** Рассматривая принцип конституционности, необходимо определиться с рядом родственных понятий, которые активно используются в праве и могут вносить неясность в понимание принципа конституционности. Речь идет о «законности» и «конституционной законности». Рассматривая данные понятия, определим их соотношение с категорией «конституционность».

«Законность» принято рассматривать в широком и узком смысле. В широком смысле законность предполагает регулирование общественных отношений в неукоснительном соблюдении конституции и подконституционных актов, которые в свою очередь должны соответствовать Основному Закону. Такое понимание законности отождествляет его с конституционностью, которая независимо от подхода к её определению зиждется на тезисе соответствия всех актов конституции.

Однако, как отмечает Г.А. Василевич, «более устоявшимся является взгляд, характерный для советского периода, когда законность воспринималась в узком смысле слова как верховенство акта парламента, его доминирование в системе властно-правовых отношений. При такой интерпретации законности редко вспоминали о конституции (видимо, в силу декларативности ее норм, невысокого авторитета у граждан, права которых в значительно большей степени обеспечивались актами правительства или даже ведомственными актами)» [3, с. 148].

В литературе можно встретить использование категории «законность» с приставкой «конституционная». По мнению Л.А. Морозовой, под конституционной законностью следует понимать «соответствие законов конституции» [4]; подобный подход к определению рассматриваемой категории мало чем отличается её от законности. Судья Конституционного Суда Республики Беларусь А.В. Марышкин, исследуя понятие «конституционная законность», приходит к другому выводу, что в более широком плане она может рассматриваться «как реальное состояние конституционности в Республике Беларусь. В этом отношении понятия конституционной законности и конституционности могут совпадать» [5, с. 67].

Конституционный Суд Республики Беларусь, который активно использует понятие «конституционная законность», в своем Послании о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2005 году отметил, что конституционная законность – это такое состояние общественных отношений, при котором право как важнейший социальный регулятор содействует достижению целей и задач, которые определены в Основном Законе нашей страны. В связи с этим оценка законодательства и практики его применения осуществляется с учетом их влияния на благосостояние граждан, развития демократии и правового характера государства.

По мнению А.Г. Тиковенко, в специальной юридической литературе определения конституционной законности носят более узкую направленность, где она формулируется как фундаментальный общеправовой принцип (режим) неукоснительного соблюдения Конституции и иных конституционных актов [6].

Таким образом, вряд ли о конституционной законности можно говорить как о самодостаточной категории, поскольку она отождествляется либо с законностью в широком смысле, либо с конституционностью. В этой связи профессор Н.В. Витрук указал на необходимость «отказаться от термина “конституционная законность” как не вполне удачного» [4] и пользоваться категорией «конституционность».

Исследование принципа конституционности начнем с поиска её легального определения. Части четвертая и шестая статьи 116 Конституции Республики Беларусь, говоря о конституционности, указывают на соответствие всех нормативных правовых актов государства Конституции.

В Кодексе Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей понятие «конституционность» наполняется более широким содержанием. Так, согласно части 1 статьи 5 и части 1 статьи 6 указанного Кодекса Конституционный Суд как орган судебного контроля за конституционностью нормативных правовых актов в государстве, осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства, призван обеспечивать верховенство Конституции и ее непосредственное действие на территории Беларуси, соответствие нормативных правовых актов государственных органов Конституции Республики Беларусь, утверждение законности в нормотворчестве и правоприменении. Часть седьмая статьи 24 данного Кодекса устанавливает исчерпывающий перечень критериев конституционности нормативного правового акта: соответствие его Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, законам, декретам и указам Президента Республики Беларусь с точки зрения содержания, формы, разграничения компетенции между государственными органами и порядка принятия, подписания, опубликования и введения в действие. Закон «О Конституционном Суде Республики Беларусь» (ч. 2 ст. 11), проект Закона «О конституционном судопроизводстве» (ст. 54) содержит аналогичные критерии конституционности нормативного правового акта. Подобный анализ правовых положений позволяет говорить о конституционности как о верховенстве Конституции, её прямом действии, неукоснительном соблюдении всех её норм. Для принципа конституционности основополагающее значение имеют такие конституционные принципы, как: верховенство права, Конституции (ст. 7 и 137), разделение властей (ст. 6), народовластие (ст. 3), приоритет прав и свобод граждан и их непосредственное действие (ст. 2 и 21), приоритет общепризнанных принципов международного права (ст. 8), запрет обратной силы нормативных актов (ст. 104) и др.

В свою очередь в науке конституционного права отсутствует какая-либо ясность относительно понятия «конституционность». Профессор Г.А. Василевич рассматривает конституционность в качестве интегрирующего понятия, объединяющего «в своем содержании такие основные ценности, как верховенство права, приоритет прав и свобод человека, народовластие, разделение властей, политический плюрализм, свобода экономической деятельности» [2, с. 30].

Говоря о конституционности в правотворчестве, А.Н. Пугачев отсылает к части первой статьи 137 Конституции Республики Беларусь, которая гласит, что Конституция обладает высшей юридической силой [7, с. 32]. Во главу понятия конституционности А.Н. Бодак ставит правовой характер государства, а именно признаки правового государства, в связи с чем утверждает, «что в нормотворческой деятельности, основываясь на принципе конституционности, руководствуются признаками правового государства» [8, с. 75].

В Российской Федерации понятие конституционности исследуют Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, И.А. Кравец, Ю.А. Тихомиров и другие известные ученые [6]. Например, профессор Н.В. Витрук рассматривает конституционность как правовой режим организации и функционирования демократического правового государства и как систему реально действующего права, обеспечивающую наличие правовой конституции, ее верховенство, прямое действие и охрану, выделяя ряд качественных признаков конституционности, непосредственно связанных с конституцией [9, с. 70].

Конституционность – понятие объемное и многогранное, требующее всестороннего изучения. Представляется, что конституционность в нормотворчестве (или принцип конституционности) может быть раскрыта посредством указания на следующие её элементы. *Во-первых*, вся государственно-властная деятельность по планированию, реализации нормотворческой инициативы, подготовке, экспертизе, принятию (изданию), опубликованию, изменению, официальному толкованию, приостановлению, возобновлению, продлению и прекращению действия нормативных правовых актов должна основываться на принципах, нормах и идеях Конституции: справедливость, верховенство Конституции, разделение властей, народовластие, приоритет прав и свобод граждан, приоритет общепризнанных принципов международного права и др. *Во-вторых*, все нормативные правовые акты следует принимать только в пределах компетенции, предоставленной субъектам нормотворчества Конституцией, законами, нормативными правовыми актами Президента, Правительства, развивающими конституционные положения. Должно обеспечиваться соблюдение иерархии нормативных правовых актов. *В-третьих*, нормативные правовые акты, появляющиеся в результате нормотворчества, должны прежде всего развивать и конкретизировать положения, записанные в Основном Законе, а нормы иных нормативных правовых актов в свою очередь должны только детализировать законы, способствуя тем самым созданию условий для реализации предписаний Конституции. При этом должно обеспечиваться прямое действие принципов и норм Конституции.

*В-четвертых*, из принципа конституционности также вытекает, что в Основном Законе должна быть предусмотрена система контроля и надзора за соблюдением конституционности принимаемых актов. Ряд контрольных полномочий за соблюдением конституционности нормативных правовых актов осуществляет Конституционный Суд.

Таким образом, принцип конституционности в нормотворчестве кратко может быть обозначен как соблюдение норм и принципов Конституции, прямо регулирующих деятельность по созданию норм права. В широком смысле принцип конституционности в нормотворчестве может трактоваться с учетом указания на широкий перечень различных конституционных положений (как относящихся к нормотворчеству, так и не имеющих к нему прямого отношения), тем самым поглощая собой иные принципы нормотворчества: законность, справедливость, верховенство права, соблюдение иерархии нормативных правовых актов, народовластие, гласность и т.д. Принцип конституционности здесь уже выступает как первооснова всех принципов нормотворчества и категория, аккумулирующая все идеи Конституции.

Широкое понимание конституционности в нормотворчестве можно встретить в Посланиях Конституционного Суда Республики Беларусь, которые представляют собой «документы, отражающие наиболее важные с точки зрения Конституционного Суда аспекты развития конституционализма, правовой системы государства» [10].

Например, в Послании Конституционного Суда Республики Беларусь о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь в 2011 году, принятом решением Конституционного Суда Республики Беларусь от 18 января 2012 г. № Р-680/2012, Конституционный Суд, оценивая конституционность, исходит из положений Основного Закона, согласно которым в Республике Беларусь устанавливается принцип верховенства права. В дальнейшем Конституционный Суд, исходя из принципа верховенства права, формулирует правовые позиции, указывающие на необходимость исключения коллизий и правовой неопределенности с целью защиты прав, свобод и законных интересов граждан, прав и интересов организаций, недопущения неконституционной правоприменительной практики. Таким образом, Конституционный Суд рассматривает категорию «конституционность» в широком её понимании, включая в её содержание все принципы Конституции, в том числе и законность.

Примечательно, но проект Закона «О правовых актах Республики Беларусь» не содержит в своем тексте принцип конституционности, а указывает на законность при осуществлении нормотворческой деятельности в Республике Беларусь (ст. 8). Обоснованность подобного шага по замене принципа конституционности в нормотворчестве на принцип законности сложно представить. Поскольку конституционность является более объемным принципом, который включает в себя собственно и законность. Принцип конституционности в процессе нормотворчества позволяет учитывать не только соблюдение норм Конституции Республики Беларусь и иных актов законодательства, как этого требует законность, но принципы и идеи Основного Закона, конституционную доктрину, формируемую Конституционным Судом в своих решениях и ежегодных посланиях о состоянии конституционной законности в республике.

Более того, в Беларуси не признается принцип верховенства закона, который составляет основу законности в правовых демократических государствах. В Республике Беларусь законы не имеют большей юридической силы по отношению к временным декретам и указам Президента, изданным во исполнение Конституции. В соответствии с Конституцией действует лишь созвучный принцип верховенства права: государство, все его органы и должностные лица действуют в пределах Конституции и принятых в соответствии с ней актов законодательства (ст. 7). Подобное еще больше снижает практическую значимость принципа законности в нормотворчестве.

Вместе с тем мы не обосновываем, что конституционность и законность находятся в отношениях субординации: верховенство принадлежит конституционности, законность же занимает подчиненное положение по отношению к конституционности. Поскольку придание институту законности второстепенного, дополнительного характера ведет к недооценке этого важнейшего для жизни общества и государства явления. Ведь законность используется не только в аспекте режима, но и в качестве правового принципа и метода руководства обществом. Сфера применения законности там, где надо установить требование по неукоснительному соблюдению норм права. Область применения конституционности – это сфера, где надо не только установить требование подчинения праву, но и учесть принципы и идеи Конституции, которые не могут быть прямо применены к общественным отношениям и требуют своей реализации в различных формах, в том числе и в нормах права. Нормотворчество как раз и является такой сферой применения принципа конституционности.

Вместе с тем конституционность, в том числе и в нормотворчестве, не функционирует автоматически, поэтому существует институт конституционного контроля, который в Республике Беларусь осуществляется Конституционным Судом. Рассмотрим предварительный конституционный контроль проектов законов в контексте исследуемого принципа нормотворчества.

Предварительный контроль конституционности осуществляется в обязательном порядке в отношении всех законов, принятых Палатой представителей и одобренных Советом Республики, до их под-

писания Главой государства. В целом правовые позиции Конституционного Суда, формулируемые им в решениях, принятых в порядке осуществления обязательного предварительного контроля конституционности законов, «содержат концептуальные подходы для будущих решений правоприменителей, направлены на предупреждение нарушений конституционной законности, исключение возможных негативных последствий действия норм законов и единообразие правоприменительной практики» [11, с. 188].

Реализация идеи предварительного конституционного контроля является важным шагом в совершенствовании процесса подготовки законопроектов и в общем деле воплощения в жизнь принципа конституционности в нормотворчестве. Однако на сегодняшний день в Республике Беларусь отсутствует механизм реализации Парламентом или Президентом правовых позиций Конституционного Суда, выраженных им в принятых на стадии обязательного предварительного конституционного контроля решениях. Фактически, пока законодательно не определен механизм, связанный с дальнейшими действиями участников законодательной деятельности в том случае, если Конституционный Суд признал закон (его часть) или международный договор противоречащими Конституции, институт предварительного конституционного контроля не имеет смысла. В настоящее время в отдельных решениях Конституционного Суда Республики Беларусь, вынесенных в рамках осуществления предварительного конституционного контроля, указывается о необходимости дальнейшего совершенствования законодательного регулирования общественных отношений, устранения в рассмотренных законах выявленных пробелов, исключения коллизий, правовой неопределенности и произвольного практического применения принятых законов. Однако это никак не связывает законодателя и правоприменителей с реализацией предложений, высказанных Конституционным Судом Республики Беларусь при осуществлении обязательного предварительного контроля конституционности законов.

В проекте Закона «О конституционном судопроизводстве», также отсутствуют какие-либо надлежащие законодательные меры в этом направлении. Статья 85 указанного проекта Закона с необоснованно высокой степенью диспозитивности определяет, что решение Конституционного Суда о несоответствии закона, принятого Парламентом Республики Беларусь, Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, принятое в порядке обязательного предварительного контроля, может являться основанием для неподписания Закона Президентом Республики Беларусь либо подписания Закона Президентом Республики Беларусь с возражениями. Разумеется, использование формулировки «может» вместо «должно» девальвирует ценность механизма предварительного конституционного контроля.

**Заключение.** Принцип конституционности в нормотворчестве выступает в качестве основополагающей идеи всего процесса создания правовых норм.

В самом обобщенном варианте принцип конституционности в нормотворчестве может быть обозначен как соблюдение принципов, норм и идей Конституции (справедливость, верховенство права, Конституции, разделение властей, народовластие, приоритет прав и свобод граждан, приоритет общепризнанных принципов международного права и др.) при осуществлении государственно-властной деятельности по планированию, реализации нормотворческой инициативы, подготовке, экспертизе, принятию (изданию), опубликованию, изменению, официальному толкованию, приостановлению, возобновлению, продлению и прекращению действия нормативных правовых актов.

Проект Закона «О правовых актах Республики Беларусь» не использует в своем тексте принцип конституционности, а указывает на законность при осуществлении нормотворческой деятельности в Республике Беларусь. Замена принципа конституционности в нормотворчестве на принцип законности видится неразумной. Ведь конституционность является более объемным принципом, который включает в себя собственно и законность. Принцип конституционности в процессе нормотворчества позволяет учитывать не только соблюдение норм Конституции Республики Беларусь и иных актов законодательства, как этого требует законность, но принципы и идеи Основного Закона, конституционную доктрину, формируемую Конституционным Судом своих решениях и ежегодных посланиях о состоянии конституционной законности в Республике Беларусь.

О понятии «конституционная законность», которое активно использует Конституционный Суд, можно говорить как о несамодостаточной категории, поскольку она отождествляется либо с законностью в широком смысле, либо с конституционностью. Обоснованным будет отказ от термина «конституционная законность» и использование категории «конституционность».

Предварительный конституционный контроль законопроектов нуждается в определении действенного механизма реализации Парламентом и правоприменителями правовых позиций Конституционного Суда, выраженных им в решениях, принятых на стадии обязательного предварительного конституционного контроля. При этом сам институт тотального предварительного конституционного контроля, осуществляемого Конституционным Судом Республики Беларусь, вызывает сомнения в своей целесообразности. С 2008 года Конституционный Суд ежегодно подвергает обязательному предварительному

контролю на конституционность более ста законов, несмотря на такой объем пятилетняя практика института предварительного конституционного контроля не знает ни одного решения о несоответствии закона Конституции, в то время когда Конституционный Суд неоднократно высказывался в своих посланиях о состоянии конституционной законности о проблемах конституционности того или иного закона, но ограничивался лишь рекомендациями для правоприменителей.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г., № 361-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
2. Василевич, Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск: Интерпрессервис, 2003. – 256 с.
3. Василевич, Г.А. Конституционность как важнейшее условие качества нормативных актов / Г.А. Василевич // Проблемы управления. – 2010. – № 1(34). – С. 147 – 151.
4. Морозова, Л.А. Конституционная законность / Л.А. Морозова // Правовой портал «Правопорядок» [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://oprave.ru/?p=426>. – Дата доступа: 02.02.2013.
5. Марышкин, А.В. О понятии конституционной законности в Республике Беларусь / А.В. Марышкин // Утверждение принципов правового демократического государства в Республике Беларусь посредством конституционного контроля, Минск, 26 – 27 июня 2003 г. / БГУ. – Минск, 2003. – С. 67.
6. Тиковенко, А.Г. Понятие «конституционность» в теории и практике / А.Г. Тиковенко // Электронная библиотека БГУ [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа: <http://www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/32925/1/006.pdf>. – Дата доступа: 02.02.2013.
7. Пугачев, А.Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. компл. для студ. юрид. спец. / А.Н. Пугачев; М-во образования Респ. Беларусь, Полоц. гос. ун-т. – Новополоцк: ПГУ, 2010. – 387 с.
8. Бодак, А.Н. Актуальные проблемы обеспечения конституционной законности в нормотворческой деятельности / А.Н. Бодак // Вестн. Конст. Суда Респ. Беларусь. – 2004. – № 3. – С. 74 – 82.
9. Витрук, Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 – 2001 гг.). Очерки теории и практики / Н.В. Витрук. – М.: Городец-издат, 2001. – 508 с.
10. Подгруша, В.В. Реализация принципа верховенства права как показатель конституционной законности / В.В. Подгруша // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
11. Миклашевич, П.П. Развитие конституционного контроля в Беларуси / П.П. Миклашевич // Вестн. Конст. Суда Респ. Беларусь. – 2011. – № 4. – С. 181 – 189.

Поступила 02.04.2013

#### CONSTITUTIONALITY AS THE BASIC PRINCIPLE OF RULE-MAKING

P. SOLOVYEV

*The principle of constitutionality in law-making is studied. The content of the principle of constitutionality in terms of jurisprudence and legislation is disclosed. The ratio of the categories “constitutionality”, “legality”, “constitutional legitimacy” is analyzed. The position of refuse to use the term “constitutional legitimacy” in favor of “constitutionality” is justified. The author’s understanding of the principle of constitutionality in rule-making is proposed. The estimation of replacing the principle of constitutionality with the principle of legality is given. Prospects of development in the Republic of Belarus of prior judicial constitutional control in the implementation of the principle of constitutionality of law-making are considered.*